

sar los efectos de la finalización del Programa Bracero. Este punto de vista se basaba en la idea de que los trabajadores desplazados del mercado laboral estadounidense se podían convertir en una fuerza desestabilizadora que sólo se neutralizaría mediante la creación de una fuente masiva de empleos para lo cual no se contaba con la inversión interna suficiente.

Al ganar la segunda posición se establecieron las bases de lo que luego sería el Programa de Industrialización Fronteriza, a fin de crear industrias en la frontera para ofrecer empleo a quienes ya no podían contratarse en Estados Unidos. Con ello, sin embargo, se generó un acelerado crecimiento urbano sin previsión alguna y hasta la fecha, más de treinta años después, todavía hace falta una infraestructura fiscal y decisoria que permita atender las presiones herencia del pasado y prevenir las inexorables del futuro.

En esas circunstancias parece obvio que no se formularan las consideraciones pertinentes en los terrenos social, urbano y ambiental. En descargo de los promotores industriales privados se debe reconocer que ni el gobierno contaba con un modelo de planeación integral ni las empresas instaladas en México contribuyeron a crear un medio urbano eficiente y cómodo. Desde entonces se tenía la imagen de México como espacio de trabajo y a Estados Unidos como zona residencial; de ahí la total despreocupación del deterioro ambiental y urbano mexicano por parte de los empresarios extranjeros. La identificación de algunas ciudades al sur de la frontera como centros de vicio, incluso, resultó una ventaja para las bases militares estadounidenses cercanas que no importaba mucho a los nuevos industriales. Numerosos empresarios mexicanos lucharon por eliminar la leyenda negra de esas entidades, pero tuvieron poca colaboración de los inversionistas extranjeros.

Las ciudades fronterizas terminaron por atraer a industrias con efectos ambientales negativos para un medio desértico, sin una infraestructura adecuada para manejar las necesidades de la industria ni las de la población que dimanarían de un crecimiento industrial acelerado. Nadie imaginó que la industria maquiladora, la principal empleadora en la frontera norte y posiblemente en el país, crecería al ritmo en que lo hizo (véase el cuadro 1). Tampoco se pensó que surgirían las presiones urbanas que tanto preocupan ahora a líderes políticos, empresarios, funcionarios y miembros de organizaciones no gubernamentales.

C U A D R O 1

INDICADORES INDUSTRIA MAQUILADORA MÉXICO, 1985-1997

	Establecimientos		Empleados ¹		Sueldos ²	
	Nacional	Frontera	Nacional	Frontera	Nacional	Frontera
1985	789	742	217.5	207.7	18.7	17.6
1990	1 920	1 644	446.3	398.8	532.4	489.3
1995	n.d.	n.d.	680.2	574.4	15 912.6	14 153.4
1997 ^a	2 601	1 675	831.3	560.8	n.d.	n.d.

1. Miles. 2. Incluye sueldos, salarios y prestaciones; miles de millones de pesos. a. Datos de julio.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

CIUDADES FRONTERIZAS, DEMOGRAFÍA, ECONOMÍA Y AMBIENTE

Las ciudades fronterizas no se apartaron del patrón de crecimiento urbano en México, aunque su ritmo general de expansión es más rápido que el promedio nacional (véase el cuadro 2). Reynosa, por ejemplo, creció más de 100% en apenas unos lustros; sólo en casos excepcionales, como Nuevo Laredo, el dinamismo urbano fue menor que el promedio nacional.

Tal crecimiento es el resultado de una combinación compleja de fenómenos, entre ellos la necesidad de empleo en todo el país que ha llevado al norte a muchos mexicanos. Una parte se asienta temporalmente en las ciudades fronterizas mientras cruza hacia Estados Unidos;³ otros son atraídos por las oportunidades de empleo en la industria maquiladoras, y otros más se contratan como trabajadores agrícolas (golondrinos) con posibilidades de convertirse en obreros industriales. Estos flujos migratorios han engendrado una población flotante de comportamiento casi imprevisible, aunque origina presiones urbanas de difícil solución.

Desde los años sesenta la industria maquiladora alentó el arribo de demandantes de empleo que se sumaron al flujo anterior de inmigrantes.⁴ La actividad absorbió al principio mano de obra tanto local como migrante, pero en la actualidad es un centro de atracción indudable. A Ciudad Juárez ha llegado una buena cantidad de profesionistas de otras ciudades de Chihuahua y los estados vecinos.

Lo que no está en duda es la influencia decisiva de las externalidades en el crecimiento de las ciudades fronterizas, como la temprana incorporación de éstas al mercado mundial y el atraso de gran parte del país. Sin embargo, difícilmente se convierten en internacionales, pues sus aeropuertos son únicamente nacionales, con la excepción del de Tijuana, que recibe un número limitado de vuelos foráneos. En el lado norte de la frontera, sólo San Diego cuenta con conexiones aéreas amplias. Casi parecería que dichas ciudades están condenadas al rezago urbano, social, económico y cultural, porque los salarios bajos atraerán empresas y gente pero no recursos para elevar la calidad de vida. La generación en la frontera de una riqueza que beneficia a todo el país no implica necesariamente la reformulación de los nexos de las ciudades con los gobiernos estatal y federal, por lo que las perspectivas de crecimiento futuro no garantizan una mejoría en la calidad urbana o de vida.

Todas las ciudades fronterizas atraen población, pero cada una tiene su propia dinámica y las diferencias en el crecimiento dificultan formular una política fronteriza uniforme.

La tendencia de crecimiento acelerado seguramente continuará en el futuro, aunque ciertas ciudades tendrán presiones que

3. Es interesante el caso de grupos de oaxaqueños que crean comunidades en ambos lados de la frontera para sostener ciclos migratorios, desde su entidad de origen a la ciudad fronteriza mexicana y de allí a Estados Unidos, como en Baja California (Tijuana y San Quintín).

4. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *In the Shadow of the Mexican Revolution*, University of Texas Press, Austin, 1996.

C U A D R O 2
 CRECIMIENTO INDUSTRIAL EN LAS CIUDADES FRONTERIZAS DEL NOROCCIDENTE DE MÉXICO, 1965-2010 (PORCENTAJES)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
<i>Nacional</i>	17.5	17.1	17.7	17.7	10.1	10.2	13.6	10.1	9.0	8.0
<i>Tamaulipas</i>	19.2	19.3	14.9	14.9	8.1	8.1	9.1	6.3	5.1	4.1
Matamoros	33.0	22.2	17.0	17.1	18.7	18.8	12.0	12.4	10.9	9.5
Reynosa	36.1	36.1	19.0	19.1	16.9	18.9	16.1	11.9	9.7	7.7
Nuevo Laredo	26.7	26.8	16.4	16.4	4.0	4.1	13.6	6.2	4.9	3.8
<i>Coahuila</i>	10.8	10.9	18.1	18.2	12.5	12.5	13.6	13.0	12.5	12.1
Piedras Negras	-4.7	5.3	28.2	28.3	19.4	18.0	7.0	15.3	15.2	15.2
<i>Chihuahua</i>	14.6	14.6	11.5	11.5	10.3	10.4	12.1	10.4	9.9	9.5
Ciudad Juárez	24.6	24.7	2.9	29.8	20.4	20.4	15.7	17.5	16.8	16.1
<i>Sonora</i>	18.4	18.4	17.3	17.4	9.7	9.8	14.0	10.0	8.8	7.7
Nogales	17.6	17.6	12.2	12.2	27.0	27.1	9.5	17.3	17.1	16.9
<i>Baja California</i>	20.7	29.4	16.4	16.3	18.7	18.8	14.7	13.2	11.4	9.7
Mexicali	27.8	22.9	13.8	13.9	13.3	13.3	10.6	10.2	8.9	7.6
Tijuana	34.9	34.9	24.4	24.5	27.5	27.6	19.7	19.0	16.4	13.9

Fuente: Samuel Schmidt, Jorge Gil y Jorge Castro, "El desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos. Estudio Delphi en ocho ciudades fronterizas", *Frontera Norte*, vol. 7, núm. 13, enero-junio de 1995.

no tienen las demás. Las dos urbes con mayor dinamismo industrial, básicamente merced a las maquiladoras, tienen ya preminencia en sus estados y en el año 2010 la tendrán todavía más. Se estima que para entonces Ciudad Juárez contará con 40% de la población del estado de Chihuahua y Tijuana con 50% de la de Baja California. Salvo algunas como Nuevo Laredo y Mexicali, la mayoría de las ciudades fronterizas crecerán por arriba del promedio nacional, lo que acentuará las precarias condiciones urbanas y la incapacidad de los gobiernos municipales para mejorar la infraestructura. El rezago acumulado es monumental y se requiere más que buena voluntad para satisfacer las necesidades presentes y prever las presiones del futuro. Ello hace muy difícil que los estados y municipios fronterizos lidien con la paradoja de atraer empresas sin poder modernizar su infraestructura.

Puede haber soluciones imaginativas, sobre todo cuando México se ha alejado del modelo en que los grandes proyectos partían del centro. Sin embargo, la concentración en el gobierno federal de los recursos fiscales y el triunfo de la oposición en tres de los seis estados fronterizos pueden dificultar el apoyo de aquél a los grandes proyectos, por lo que deberá ser la sociedad local la que pague las obras de infraestructura urbana con las complicaciones que ello entraña. Un caso fallido fue el Plan de Activación Urbana (PAU), formulado por el gobierno municipal de Tijuana para ponerse en marcha en 1995 con un costo de 500 millones de pesos. Con él se regeneraría la infraestructura urbana mediante la construcción de avenidas, calles y puentes, así como obras de pavimentación, mejoramiento vial, protección en zonas de alto riesgo, pluviales y apertura de parques. El PAU se basaba en que la sociedad tijuana pagaría por medio de un sistema de tarifas fijadas según el valor de la propiedad. Diversas circunstancias evitaron la entrada en operación del plan, como muestra de los obstáculos que encon-

traron las autoridades locales para promover proyectos audaces, ambiciosos y caros.

En Chihuahua, el gobernador Francisco Barrio intentó adoptar la experiencia de Tijuana. Con ayuda de su hermano creó el grupo privado Progreso, que recibió un donativo estatal a fondo perdido de 8.5 millones de pesos para emprender un proyecto de regeneración urbana en Ciudad Juárez. A diferencia de Tijuana, donde había un proyecto preciso manejado por las autoridades municipales, en Ciudad Juárez no existía y el municipio fue relegado. Esto dio un sesgo político innecesario al proyecto y el grupo promotor perdió los apoyos gubernamentales locales, además de suscitar un escándalo público por lo impropio de la donación.⁵

Con el triunfo opositor en las elecciones legislativas de 1997 se abrió la posibilidad de cambiar el modelo de transferencias fiscales a los municipios. En la actualidad por cada peso recaudado se asigna 80% al gobierno federal, 16% al estatal y 4% al municipal; esto podrá reformarse gradualmente para atender mejor las carencias, pero es difícil un ajuste tan rápido como el crecimiento de las necesidades de las ciudades fronterizas. Esta consideración lleva a revisar la pertinencia de las políticas formuladas sin reconocer las variaciones regionales.

El fracaso de las opciones ensayadas en Tijuana y Ciudad Juárez justifica replantear cuál es el mejor medio para modernizar con celeridad la infraestructura urbana respectiva, cómo

5. Hasta noviembre de 1997 el grupo Progreso sólo había desarrollado un proyecto con recursos federales y del estado, no considerado prioritario por el gobierno municipal. De hecho, el grupo se concentra ahora en temas de valores y no había devuelto el donativo estatal, ni los intereses correspondientes, toda vez que no lo utilizó para el propósito original.

deben distribuirse las cargas fiscales de la renovación, cuál es el mejor mecanismo de financiamiento, y si es menester un proyecto integral de desarrollo fronterizo que, con el reconocimiento de las diferencias locales, se torne en una prioridad nacional.

Frente al acelerado flujo migratorio y merced a los esfuerzos promocionales de los empresarios constructores de parques industriales, en las ciudades fronterizas continúan los empeños por atraer nuevas empresas. En ocasiones, como en Chihuahua, el gobierno estatal entra en abierta competencia con los promotores privados.⁶ La paradoja surgida entre la dinámica de atracción de empresas⁷ y el punto de saturación urbana puede hacer intolerables las condiciones de vida, sobre todo para los mexicanos y no necesariamente para los extranjeros, cuya calidad de vida se apega a los estándares de las ciudades estadounidenses; por lo demás, los ejecutivos de empresas foráneas no han abandonado la opción de residir del lado norte de la frontera. En un documental, por ejemplo, aparece un promotor industrial que busca convencer a clientes japoneses sobre las bondades de Tijuana con el argumento de que en San Diego hay una magnífica escuela japonesa.

Un problema asociado a la atracción de maquiladoras es que éstas producen para la exportación y se requieren vías eficientes rumbo a Estados Unidos, lo cual presiona al transporte. A medida que se destinan más recursos a la infraestructura exportadora, es muy posible que se descuide al transporte local y se llegue a contar con buenas vías para la exportación y malas para el tránsito local. Habida cuenta de la infraestructura caduca actual, el futuro resulta sombrío. Así, crear una economía de la aglomeración se revierte contra la ciudad. Tener urbes de más de un millón de habitantes con una infraestructura desarrollada para una parte mínima de la población plantea nuevos retos que a menudo se atacan con medidas convencionales y soluciones anticuadas.

Las proyecciones de la mayoría de los problemas urbanos, aun si las externalidades no cambiaran, son abrumadoras. Empero, hay señales de que está por iniciarse una dinámica que puede atraer a más empresas. La vieja demanda de apoyos gubernamentales para que la pequeña industria se oriente a la exportación y provea a la industria maquiladora podría cumplirse, lo cual daría paso a un crecimiento industrial fronterizo más dinámico. De hecho, Nacional Financiera ha ofrecido instrumentos crediticios para lograr ese objetivo y la industria maquiladora está cambiando sus estrategias de diseño y de compras.

6. La Promotora de la Industria Chihuahuense es un organismo público descentralizado que fomenta el desarrollo de parques industriales, aunque en el último lustro parece haberse ocupado mucho de competir contra promotores ligados al Partido Revolucionario Institucional.

7. En 1997 hubo un escándalo mayúsculo porque una empresa de Taiwan quiso establecerse en una zona restringida por razones ambientales de Ciudad Juárez, a lo que el gobierno municipal se opuso. El elemento de negociación de la empresa fue el número de empleo que se crearían, mientras que las autoridades asumieron un enfoque de protección ambiental, algo inusual en ciudades que consideran como su misión la de atraer empresas a toda costa.

En el pasado los productos ensamblados por las empresas maquiladoras se diseñaban en las plantas matrices; el departamento de ingeniería estaba junto al de compras y alrededor de esas instalaciones había redes de compraventa con un fuerte componente geográfico, a lo cual contribuyó la falta de inventiva y determinación de los empresarios mexicanos. Con el advenimiento de la maquiladora de *tercera generación* se están reubicando las funciones de ingeniería y diseño en México y, por tanto, es posible que se redistribuyan los departamentos de compras y se adquieran más componentes nacionales. Esto, aunado a la presión para que los proveedores se acerquen al proceso de ensamblado, alentará el desplazamiento hacia la frontera de más empresas extranjeras ahora exportadoras de componentes y que buscarán adaptarse a las reglas de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo cual estimularía la ubicación o el desarrollo de nuevas empresas mexicanas que produzcan para las maquiladoras.

Ante la combinación de las viejas y las nuevas presiones, la falta de mejoramiento y el deterioro de la infraestructura urbana pueden aumentar las tensiones sociales y socavar las posibilidades de un crecimiento urbano armónico en el futuro, en detrimento del acceso de la mano de obra a las empresas. En la actualidad existen maquiladoras que proporcionan transporte a sus obreros y otras que se acercan a los asentamientos humanos, lo cual presiona los planes de desarrollo respectivos. El desorden urbano se puede tornar en una fuente de conflicto interno con un potencial desconocido que se podría combinar con cierta turbulencia política nacional.

Cuando el presidente municipal panista de Ciudad Juárez fue encarcelado amañadamente por instalar casetas del municipio para cobrar el peaje de un puente internacional, reconoció que había aprovechado la aparente debilidad del presidente Ernesto Zedillo para promover la demanda largamente aplazada de que se compartieran con la ciudad los recursos generados por los puentes internacionales.⁸ Si bien el gobierno municipal ganó el conflicto, se corrió el riesgo de que la ciudad cobrara fama en los noticieros como una zona problemática, lo que tarde o temprano podría afectar las decisiones de localización o expansión de las empresas. Esta vez no sucedió, aunque se debe tener presente que las demandas legítimas de las ciudades fronterizas son influidas, y tal vez causadas, por la necesidad de atraer empresas.

Una presión adicional para las ciudades proviene de una cierta amenaza de las empresas maquiladoras en torno a su disposición a mudarse si las condiciones cambian. Hasta ahora ello se ha esgrimido para evitar impuestos y anular la sindicalización, pero también puede presionarse para que el gasto público se oriente a beneficiarlas relegando la prestación de otros servicios. Asimismo, puede influir en la relación entre los diversos niveles de gobierno que, al no estar dispuestos a perder esa fuente de empleo, reorienten su distribución de re-

8. Samuel Schmidt, "La rebelión en la granja", *El Cotidiano*, año 12, núm. 74, Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapozalco, México, enero-febrero de 1996.

cursos y aplacen otros satisfactores que a la larga presionarán más.⁹

Uno de los problemas nacionales más sensibles es el elevado déficit de vivienda, muy profundo en las ciudades fronterizas, cuyas condiciones urbanas consisten en amplias zonas de asentamientos irregulares con elevados porcentajes de población sin servicios,¹⁰ fuerte contaminación y enormes riesgos de salud pública. Ciudad Juárez y Tijuana, las dos más grandes, tienen limitaciones topográficas que ya han producido grandes tragedias, como la originada por las tormentas en Tijuana a principios de 1993. Si bien en México no existe el fenómeno estadounidense de los "sin casa" (*homeless*), es común ver "cartolandias", es decir, colonias con casas construidas con material de desecho que se destruyen fácilmente y carecen de servicios básicos como el agua y el drenaje.

Alguna vez se pensó que las plantas y las fábricas debían instalarse cerca de los asentamientos humanos, pero la realidad es muy distinta. Las maquiladoras tijuanaenses se establecieron de manera desordenada; en muchos casos se negaban a incorporarse a los parques industriales. En Ciudad Juárez éstos surgieron en las zonas agrícolas, justo en el lado opuesto al de los asentamientos humanos. Esta dispersión presionó los servicios de agua y drenaje, el mercado de bienes raíces y el transporte urbano.

Con la rápida urbanización del país las ciudades no se volvieron unidades económicas eficientes, sino todo lo contrario. El crecimiento desordenado dificulta el transporte de empleados y mercancías, eleva de modo innecesario los costos de operación y reduce la productividad. En Ciudad Juárez, una urbe media con más de un millón de habitantes, un obrero suele dedicar más de dos horas al transporte de ida y vuelta entre su centro de trabajo y su casa.¹¹ Ello obstaculiza aumentar la productividad, ampliar las oportunidades económicas y mejorar la calidad de vida, por lo que el reordenamiento de las rutas de transporte urbano constituye una cuestión política seria y difícil.

Debido al crecimiento con una infraestructura inadecuada y escasez de recursos fiscales, grandes partes de las ciudades fronterizas se han convertido en zonas de alto riesgo, lo que debe corregirse de inmediato so pena de agravarse más. La contaminación dejó de ser un problema local y se tornó en binacional. Son los casos del drenaje entre Tijuana y San Diego y del tratamiento de agua entre las dos Nogales y el de El Paso, donde se alega que no se pueden cumplir las normas de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos debido a la contaminación proveniente de Ciudad Juárez: al tiempo, en varias ciu-

9. El gobernador de Chihuahua Francisco Barrio ha manejado como éxito de su gestión el hecho de que la entidad sea una de las generadoras más dinámicas de empleo en el país, aunque ello se debe a las maquiladoras y no a una acción del gobierno estatal.

10. El presidente municipal de Ciudad Juárez calculó en 20 000 el número de familias que carecen de servicios en la ciudad. Conferencia de Ramón Galindo en la Universidad de Texas, El Paso, 17 de septiembre de 1997.

11. Existe discrepancia entre la población estimada por las autoridades municipales y los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

dades mexicanas hay reclamaciones por el plomo procedente de Estados Unidos.

El deterioro ambiental en materia de la calidad del agua, basura, manejo de residuos tóxicos y las diversas formas de contaminación ha empeorado las condiciones de salud en las ciudades fronterizas, que tienen una elevada incidencia de enfermedades y sufren de miseria casi crónica.¹² La mortandad infantil y el deterioro fisiológico tendrán un efecto agudo en el futuro. Los problemas de anaencefalia son frecuentes en la frontera con Texas y los casos de hepatitis y tuberculosis son muy numerosos en la franja fronteriza. Asimismo, salvo en Chihuahua, la incidencia de tuberculosis es superior a la nacional, mientras que California y Texas exceden el índice nacional y Arizona y Nuevo México están por abajo (véanse los cuadros 3 y 4).

C U A D R O 3

CASOS DE TUBERCULOSIS REPORTADOS EN LOS ESTADOS FRONTERIZOS MEXICANOS, 1981-1990 (TASA POR CADA 100 000 HABITANTES)

	Nacional	Baja California	Sonora	Chihuahua	Coahuila	Nuevo León	Tamaulipas
1981	18.2	32.4	26.6	26.6	34.0	31.7	28.6
1985	14.3	29.0	17.3	16.4	17.7	35.3	31.4
1990	20.0	47.3	21.3	19.0	30.7	34.1	36.9

Fuente: Herbert H. Ortega, *U.S.-Mexico Border Health Statistics*, mimeo., 1991.

C U A D R O 4

CASOS DE TUBERCULOSIS REPORTADOS EN LOS ESTADOS FRONTERIZOS DE ESTADOS UNIDOS, 1981-1990 (TASA POR CADA 100 000 HABITANTES)

	Nacional	California	Arizona	Nuevo México	Texas
1981	11.9	18.7	10.2	11.4	13.7
1985	9.3	13.2	6.8	6.5	11.7
1990	9.0	14.0	7.5	7.0	11.1

Fuente: Hebert H. Ortega, *U.S.-Mexico Border Health Statistics*, mimeo., 1991.

La incidencia de hepatitis también es muy alta: la tasa nacional en México fue de 31.3 casos por cada 100 000 habitantes en 1990, frente a 44.2 en Baja California, 44.8 en Sonora, 31.3 en Chihuahua, 62.5 en Coahuila, 61.7 en Nuevo León y 84.9 en Tamaulipas.

12. Tom Barry y Beth Sims. *The Challenge of Cross-Border Environmentalism. The U.S.-Mexico Case*. Resource Center Press, Albuquerque, 1993; Pan American Health Organization, *U.S.-Mexico Border Health Statistics*. Washington, 1991, y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos. *Plan Integral Ambiental Fronterizo, primera etapa (1992-1994)*. México, 1992.

En Estados Unidos la tasa nacional de incidencia de la hepatitis del tipo A fue de 11.2; en California de 19.7; en Arizona de 54.4; en Nuevo México de 60.7, y en Texas de 13.

Entre las causas de mortandad general más importantes figuran, en orden de importancia, las afecciones cardíacas, los accidentes, los tumores malignos y las infecciones intestinales. Las principales causas de la mortandad infantil son las deficiencias en el período perinatal, las infecciones intestinales, la neumonía e influenza, y las anomalías congénitas. En las edades de uno a cuatro años las infecciones intestinales ocupan el primer lugar, lo que prueba el daño causado por la falta de infraestructura y que según las autoridades de Ciudad Juárez ocupa el segundo lugar en los problemas de la ciudad.¹³

El modelo de desarrollo industrial fue copia de uno que suponía la existencia de suficientes recursos naturales, en especial agua y energía eléctrica. Las industrias se ubicaron en las ciudades y provocaron desequilibrios urbanos ambientales e infraestructurales con un costo muy oneroso para la sociedad. Por ejemplo, El Paso fue en un tiempo la "capital mundial" de la industria de la mezclilla, pero la mudanza de la actividad hacia México ha originado un alto desempleo que duplica al promedio nacional estadounidense. Por otro lado, en la ciudad texana se intenta reducir el consumo de agua y algunas plantas buscan reubicarse en Ciudad Juárez para aprovechar las normas más relajadas; ello no sólo agravará el desempleo en El Paso sino que se presionará la fuente de agua, por ser ésta común para ambas ciudades, y se avanzará hacia el desastre ecológico.¹⁴

Cuando en 1991 el Banco Mundial publicó un informe sobre la condición de las ciudades en los países en desarrollo, en el cual se previó la posibilidad de una crisis urbana durante este decenio, las ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos parecían haberse tomado como modelo. Sin duda existe una gran asimetría entre ellas. Ninguna de las mexicanas ha satisfecho sus necesidades básicas de servicios públicos y están lejos de contar con servicios de alta calidad. A principios de los noventa, por ejemplo, la mayor parte de Ciudad Juárez tenían una condición anómala con alrededor de 300 colonias irregulares;¹⁵ del otro lado de la línea, casi 15% de la población de El Paso carecía de servicios básicos como agua y drenaje.¹⁶

Parte de los males de las ciudades fronterizas proviene de la orientación trazada muchos años atrás. Se creó una planta industrial que atrajo población cuyo ingreso debía ser bajo para alentar las inversiones, lo cual inhibió la capacidad local de crecimiento

y desarrollo. Las empresas remitían las ganancias a sus oficinas centrales y la formación de una clase empresarial local fue muy lenta y orientada a actividades de servicios, comercio o construcción poco diversificadoras. Surgió así un círculo vicioso con un crecimiento desmedido de población, empleos de salario mínimo y carencias de recursos para la acumulación de capital local que permitiese elevar la capacidad competitiva de las empresas. El resultado es el fenómeno de ciudades enlazadas al mercado global pero asoladas por la pobreza; en las urbes estadounidenses, por ejemplo, el porcentaje de personas que reciben bonos alimentarios (*food stamps*) es muy elevado. Como consecuencia, se ha desarrollado la paradoja de la ciudad internacional pobre: atrae inversiones de poca utilidad para las posibilidades locales de desarrollo y consumidoras de los escasos recursos disponibles.

Frente al vertiginoso crecimiento urbano en las ciudades fronterizas impulsado por externalidades, resulta inaplazable una planeación estratégica¹⁷ de tales centros para elevar la calidad de vida de sus habitantes, ganar competitividad, atraer otro tipo de empresas y aprovechar las oportunidades económicas de la globalización. Se debe modificar la estructura fiscal mexicana en favor de una nueva fisonomía de las ciudades a fin de ampliar la disponibilidad de recursos, facilitar la planeación y romper el ciclo en que el presupuesto y las transferencias federales se determinan anualmente dificultando la previsión de recursos a futuro.

La planeación en las ciudades fronterizas es incipiente y escasa. En ocasiones se reduce a meras proyecciones; en otras, se planea con mapas en blanco, es decir, se considera la línea fronteriza como el fin de la región.¹⁸ Plantearse el reto de convertir las ciudades de la frontera en internacionales sin la participación de la entidad vecina puede ser un ejercicio superfluo y con magros resultados. Revertir esa práctica entraña el desafío mayúsculo de lograr un nuevo modelo de desarrollo que supere los viejos arreglos de poder y los intereses beneficiarios del *statu quo*.

Aunque se lograran acuerdos entre las élites gubernamentales y económicas y la calidad de la planeación fuera elevada, ésta puede resentir la falta de participación de la sociedad.¹⁹ Acabaron los días de los regímenes capaces de realizar grandes transformaciones sin el concurso de los diversos grupos sociales; hoy es preciso conocer la concepción del futuro que tiene la sociedad y cómo desea que sean sus ciudades y regiones. Conocer las aspiraciones de los grupos sobre problemas específicos requiere procedimientos innovadores e, incluso, no convencionales. En Jacksonville, Florida, y San Diego, California, se realizaron sendos estudios para determinar la calidad de vida y se definie-

13. Conferencia de Ramón Galindo, *op. cit.*

14. Diversos estudios coinciden en que el acuífero de El Hueco, compartido por El Paso y Ciudad Juárez, se secará en 25 o 27 años si se continúa bombeando agua al ritmo actual.

15. Para los gobernadores postulados por el Partido Acción Nacional ha sido prioritario crear reservas territoriales a fin de atender el problema de los "paracaidistas" y socavar, a la vez, una de las bases de movilización que el PRI controló tradicionalmente.

16. Samuel Schmidt y David Lorey, *Policy Recommendations for Managing the El Paso-Ciudad Juárez Metropolitan Area*, El Paso Community Foundation y Center for Inter American and Border Studies, El Paso, 1994.

17. Acerca de la planeación estratégica, véase Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

18. Lawrence A. Herzog, *Planning the International Border Metropolis*, Monograph Series núm. 19, Center for U.S.- Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, 1986.

19. En un estudio sobre los municipios controlados por el PRD se concluye que se debe aprender a gobernar con la sociedad y no sólo para ella. Véase José Antonio Acosta Arévalo, *El PRD*, mensaje por correo electrónico, s.f.



La zona geográfica de México más integrada a la economía global es también la región más desconectada de la economía nacional.

El gran reto del país para el siglo XXI será lograr la integración con un criterio de sustentabilidad. El desarrollo urbano representa un desafío de magnitud insospechada para cualquier gobernante

ron los indicadores que el gobierno debía alcanzar, lo que en la práctica se convirtió en la agenda de la ciudad.²⁰

En un ejercicio de investigación aplicado en las principales ocho ciudades fronterizas durante el verano de 1993,²¹ los encuestados manifestaron que el problema urbano más importante era la infraestructura y el ordenamiento ciudadano. El deterioro del ambiente figuró entre las cinco principales preocupaciones y no pocos consideraron que no se respetan las normas ecológicas ni se protege al ambiente, aunque casi 60% juzgó que se cumplen las leyes de protección ambiental. Al evaluar el futuro, los entrevistados mostraron reservas sobre el TLCAN por sus posibles efectos desfavorables en la calidad del aire, el agua y el suelo. En cuanto al ordenamiento urbano, la organización, la disponibilidad y los servicios respectivos se calificaron de regular a malos.

Con base en los resultados de ese estudio se puede concluir que hay una visión negativa y fatalista en cuanto a que las ciudades fronterizas no están preparadas para embarcarse en un proceso de desarrollo. Las ciudades han estado sujetas a externalidades fuera de su control, a la falta de habilidad para generar equilibrios locales que permitan contrarrestar desajustes provenientes del exterior²² y a un crecimiento no sustentable con severas presiones urbanas, sociales y políticas, difícilmente revertibles en el cor-

to plazo.²³ No puede dejar de preocupar hasta dónde llegará el límite del crecimiento no sustentable y qué sucederá cuando los recursos naturales y las carencias de la infraestructura urbana engendren situaciones harto difíciles de manejar.

EL FUTURO

Las ciudades fronterizas dependen hoy de las maquiladoras aun cuando son arrastradas a una dinámica que no pueden manejar, al grado de no poder prescindir ya de la industria maquiladora ni ésta de las ciudades fronterizas. Uno de los problemas más serios es que tampoco se ha encontrado un marco de relaciones mutuamente benéfico. A comienzos de los ochenta el presidente municipal de Ciudad Juárez convenció a las maquiladoras de contribuir en favor de la ciudad, con derecho de opinar sobre el destino del dinero, pero las empresas se ampararon cuando en la gestión 1996-1997 se intentó aplicarles un impuesto a las nóminas. En principio aparece la posibilidad de establecer una obligación financiera de las empresas frente a la ciudad que permita planear, vencer las resistencias a pagar impuestos en las ciudades sede²⁴ e iniciar una dinámica de colaboración y responsabilidad que también aliente las actividades filantrópicas.²⁵

20. Nico Calavita, Norris Clement y Eduardo Zepeda (eds.). *San Diego-Tijuana in Transition: A Regional Analysis*. Institute for Regional Studies of the Californias. Universidad Estatal de San Diego, San Diego, 1993.

21. Las ciudades son Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Reynosa y Matamoros. Véase Samuel Schmidt, Jorge Gil y Jorge Castro. "El desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos. Estudio Delphi en ocho ciudades fronterizas". *Frontera Norte*, vol. 7, núm. 13, enero-junio de 1995.

22. El mismo criterio para México se desarrolla en Macario Schettino, *Para reconstruir México*, Editorial Océano, Ciudad de México 1996.

23. Es interesante que en ciudades donde se informa de un desempleo de casi 1%, como Ciudad Juárez, hay un severo problema de criminalidad que pone en entredicho la relación causal mecánica de ambos fenómenos.

24. Las ciudades necesitan mayor certeza sobre la permanencia de las empresas y que éstas no manejen su movilidad como factor de presión para conseguir más concesiones. Se ha llegado a la situación de que las ciudades compiten y dan amplias concesiones para atraer a empresas que a menudo sólo pagan salarios mínimos.

25. En Estados Unidos las corporaciones de las maquiladoras mantienen programas filantrópicos, pero en México no realizan tales actividades.

La actividad maquiladora vive una transformación importante que con seguridad afectará a las ciudades, de nueva cuenta de una manera inesperada y sin las previsiones necesarias. Si en el pasado la industria no incorporaba componentes nacionales por razones funcionales y estructurales,²⁶ el actual desarrollo de las maquiladoras de tercera generación permite que en México se realicen actividades de diseño, lo que abre la oportunidad de comprar componentes nacionales. Sin duda ello atraerá más inversión tanto mexicana cuanto extranjera a las ciudades fronterizas industrializadas, lo que sumado al estímulo que representan las reglas de origen del TLCAN, captará más empresas internacionales y presionará más a la ya deficiente infraestructura.

No hay un pronóstico acabado sobre lo que sucederá con el TLCAN. Pero mientras los salarios mexicanos equivalgan a menos de un décimo de los estadounidenses,²⁷ la frontera será un imán importante para empresas que desean competir en el mercado internacional, incluido el de América del Norte, y estar cerca de Estados Unidos. También ello incrementará las presiones en la región.

Lejos de esperarse una mayor disponibilidad de recursos naturales para hacer frente a las presiones referidas, es previsible que los existentes se deterioren y reduzcan cuando aumente la demanda de las regiones adyacentes. Ya se anunció la construcción de dos plantas de tratamiento de agua en Ciudad Juárez para facilitar la recarga del acuífero y reducir su deterioro, pero ello no garantizará un mayor abasto de agua. Entre los dos Nogales y en Baja California el panorama no es más promisorio.

Sin duda se tendrá que aplicar una política muy decidida de uso, reaprovechamiento y conservación del agua, ante las severas presiones urbanas e industriales en varias ciudades fronterizas (en su mayoría asentadas en zonas desérticas) y que tal vez pudieran frenar el crecimiento. Se podría plantear la modificación del tipo de industria deseada para un medio desértico, pero ello es poco factible por la presión del empleo y la persistencia de las presiones urbanas más allá del tipo de industria.

Respecto a la calidad del aire, probablemente no se avance mucho por la gran cantidad de calles sin pavimentar y que pueden aumentar al compás del crecimiento urbano. Además, México representa un espacio de reciclamiento de automóviles viejos estadounidenses; si bien con el cambio tecnológico en unos años sólo habrá vehículos que operen con gasolina sin plomo, no se reducirán drásticamente las emisiones de otros contaminantes.

Otra fuente de contaminación son los talleres que ofrecen servicios a una fracción del precio respectivo en Estados Uni-

26. Samuel Schmidt, *En busca del origen. La industria maquiladora de Ciudad Juárez*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1997.

27. En septiembre de 1997 el salario mínimo en Estados Unidos era de 5.25 dólares por hora y en México de 27 pesos diarios en el Distrito Federal, es decir, equivalía a 42 centavos de dólar por hora.

dos; seguramente continuarán operando y para el gobierno será difícil regularlos porque se trata de microempresas importantes para el empleo, pero con pocas posibilidades de modernización. Por lo que toca a la contaminación del suelo, el mal manejo de los residuos tóxicos y la basura está creando bombas de tiempo en varias comunidades.

En resumen, lograr un desarrollo sostenido y sustentable quizá sea una ecuación sin solución. El arribo de empresas intensifica las presiones para elevar su competitividad y las ciudades necesitan atraer más empresas para mantener el crecimiento. Con ello persistirán las agresiones al ambiente, a menos que se redefinan los paradigmas de industrialización vigentes; sin embargo, ello parece una propuesta demasiado audaz.

CONCLUSIÓN

La zona geográfica de México más integrada a la economía global es también la región más desconectada de la economía nacional. El gran reto del país para el siglo XXI será lograr la integración con un criterio de sustentabilidad. El desarrollo urbano representa un desafío de magnitud insospechada para cualquier gobernante. Aun cuando éste pretendiera resolver los problemas, la solución es difícil, cara y lenta, mientras que la población espera acciones y soluciones rápidas.

La falta de continuidad entre los proyectos de gobierno planteados y los realizados, combinada con la falta de atención oficial y la falta de convocatoria para formular estudios y proyectos, complican la posibilidad de adecuar el crecimiento urbano al desarrollo industrial o de corregir sus distorsiones; en realidad habría que adecuar el desarrollo industrial al urbano, pero una propuesta así parece insostenible en las circunstancias actuales. El cambio es lento porque las dinámicas económicas que impulsan el crecimiento de las ciudades no siempre se pueden manejar a voluntad. Muchas veces escapan del control de los políticos y en otras ocasiones las decisiones de éstos tienen consecuencias urbanas imprevistas.²⁸

La industria maquiladora ha sido una actividad muy importante creadora de empleo y de desorden urbano. Sin embargo, no se puede depender de ella para impulsar un modelo de desarrollo sustentable. Las empresas respectivas engendraron presiones para las que nadie estaba preparado y las continúan generando, al igual que un desarrollo futuro incierto.

Si bien las maquiladoras parecen ser una apuesta riesgosa, lo cierto es que llegaron para quedarse. Hay que reconocer su condición de residente permanente y, si lo desean, "naturalizarlas" mexicanas para que le tomen cariño a esta tierra y se comprometan con las causas locales. Sería algo benéfico para todas las partes facilitar un modelo de desarrollo fronterizo con nuevas orientaciones y cuya prioridad sea el mejoramiento de la calidad de vida. ©

28. George Baker, "Mexican Labor Is Not Cheap". *Río Bravo*, vol. 1, núm. 1, otoño de 1991, pp. 7-26.